

La reforma humanitaria, ¿una mejora de la protección y la asistencia a los desplazados internos?

por Anne Davies

Los trabajadores humanitarios están desarrollando poco a poco mejores sistemas de clasificación, protección y asistencia de los desplazados internos. Sin embargo, todavía es difícil afirmar con seguridad que las reformas humanitarias están teniendo un impacto positivo en la vida de los mismos.

En un artículo que escribí junto a Magnus Murray para la Revista Migraciones Forzadas en 2005¹ sobre las deficiencias en materia de protección y ayuda del programa humanitario de las Naciones Unidas en Liberia, llegamos a la conclusión de que, con un mejor liderazgo humanitario, tales deficiencias podían subsanarse. Hoy, el proceso de reforma humanitaria está calando lentamente en muchos países. El problema clave es cómo cuantificar y calificar la realidad del desplazamiento interno con el fin de ayudar a los responsables políticos a priorizar recursos según las necesidades de protección y asistencia más urgentes.

En Somalia y la República Democrática del Congo (dos de los ocho países en los que se está probando el enfoque sectorial), las estadísticas sobre desplazados internos constituyen un objetivo variable. La dinámica del conflicto en ambos países implica que la población huye o se desplaza en aquellas zonas donde estalla el conflicto y puede permanecer desplazada a lo largo del tiempo o moverse en busca de seguridad. Seguir sus movimientos, obtener y mantener información sobre su cantidad y situación concreta siempre ha resultado difícil; sin embargo, sin unos datos más claros, es complicado saber cómo diseñar actividades adecuadas para mejorar su situación o reclamar recursos en su beneficio. Además, no todos los desplazados internos tienen el mismo grado de vulnerabilidad, por lo que una mera aproximación estadística no revela necesariamente quiénes son los más necesitados de protección, ayuda o refuerzo de sus mecanismos de supervivencia. Un punto de partida lógico para priorizar recursos escasos consistiría

en obtener un “perfil” más preciso y profundo de los desplazados internos.

En los últimos dos años, el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)² ha trabajado para mejorar el sistema de recopilación de información sobre desplazados internos mediante el desarrollo de métodos de “clasificación” en diversos contextos nacionales. El Observatorio de Desplazamiento Interno dirige el proceso desde su oficina en Ginebra.³ La clasificación de los desplazados internos no sólo implica la obtención de cifras más realistas, sino también la recopilación de datos sobre características concretas. Ha supuesto alcanzar un consenso por parte de la mayoría de los implicados sobre la metodología de compilación de datos y clasificación, análisis de información y, sobre todo, actualización. Mediante un acuerdo común en esta estrategia, los organismos pueden elaborar proyectos más adecuados y coordinados y, a su vez, los donantes cuentan con pruebas más creíbles sobre las que basarse para apoyarlos.

El enfoque de colaboración ha sido fundamental para impulsar esta perspectiva común en la clasificación de los desplazados internos. Antes de su instauración, cada organismo cuantificaba a los desplazados internos en su propia zona geográfica o según su mandato, lo cual ocasionaba información duplicada en aquellas áreas donde operaban varios agentes humanitarios y lagunas en aquellas otras donde no estaban presentes. Además, también se recontaba a los desplazados internos cuando se trasladaban de un sitio a otro según la dinámica del conflicto en la

zona; así, se volvía a contar a aquellos a los que el conflicto obligó a huir en un momento determinado cuando un nuevo estallido de violencia los desplazaba de nuevo. Esto es, y probablemente seguirá siendo, un problema recurrente para los Comités de Movimiento de la Población⁴ que reconocen que, incluso cuando consiguen obtener datos más fiables sobre los desplazados internos, éstos pueden perder vigencia rápidamente debido a las nuevas oleadas de desplazamiento originado por el conflicto.

En el caso de Somalia, el cluster de protección, que comprende un equipo nacional de las Naciones Unidas con sede en Nairobi y algunas ONG internacionales (en concreto, el Consejo Danés para los Refugiados), acordó un planteamiento común para clasificar a los desplazados internos. Los organismos pusieron en marcha una estrategia mediante la cual se obtuvo, en primer lugar, una panorámica histórica del desplazamiento en Somalia gracias al análisis general de datos secundarios de todas las estadísticas de desplazados internos recopiladas durante los tres años anteriores. A su vez, esta práctica les permitió localizar las lagunas informativas más relevantes, para luego cubrirlas con un seguimiento y estudio sobre el terreno. El hecho de que cada paso de estos ejercicios se diera con el consentimiento común de los organismos interesados dotó de legitimidad a las metodologías seleccionadas para clasificar y acordar los resultados obtenidos. Por desgracia, en el caso de Mogadiscio, la elección del momento no fue la adecuada porque el estudio planificado se llevó a cabo durante el auge del conflicto, lo cual condujo a que los resultados ya no tuvieran validez una vez recopilados y analizados. Sin embargo, lo positivo del estudio fue que se comprendió mucho mejor la dinámica del desplazamiento y los motivos por los que ciertos grupos habían huido y seguían desplazados. La matriz que resultó del análisis nacional de los datos secundarios ofrece un formato común que los organismos pueden utilizar como información de

Los desplazados internos llevan sacos de maíz desde el centro de distribución organizado por el PMA, Jowhar, Somalia, septiembre de 2007.

referencia cuando realicen nuevos estudios de clasificación en zonas concretas.

En 2007, se han realizado otros estudios de clasificación que han empleado una serie de metodologías en diferentes contextos (Jartum, Chad y la República Centroafricana, por nombrar algunos) y que, de igual forma, han realizado consultas a través del cluster de protección. Estos estudios han originado informes y estadísticas sobre desplazados internos aceptados por todos, que forman una base estadística sobre la que programar respuestas concretas. Asimismo, han demostrado que la clasificación de los desplazados internos es eficaz cuando se realiza a través del enfoque sectorial, más que cuando se hacen estudios de forma unilateral.

¿Cómo medir las mejoras?

La estrategia sectorial, que inicialmente se consideraba confusa y un motivo para celebrar demasiadas reuniones, se está convirtiendo en un elemento esencial para establecer, mediante el consenso de los grupos de trabajo, estándares y principios comunes de protección de los desplazados internos. No todos se están aplicando aún, pero el proceso consultivo está realizando talleres en varios países para obtener un consenso sobre lo que se necesita mejorar. Los talleres no sólo han demostrado ser un foro útil de colaboración para tratar temas preocupantes, sino que han proporcionado a los interesados una base más clara para entender las necesidades. Por ejemplo, el próximo Manual sobre Protección de los Desplazados Internos (recopilación de varios capítulos aportados por algunos responsables importantes sobre la cuestión) está casi acabado, como lo está una publicación del IASC que ofrece orientación sobre la clasificación de los desplazados internos sobre el terreno. Con la aplicación de unos marcos comunes, ahora existe mayor certeza sobre cómo proceder en coordinación con otros agentes humanitarios que cuentan con la misma información, y mayor confianza a la hora de emprender iniciativas conjuntas para clasificar, proteger y ayudar a los desplazados internos. Pero no es fácil medir el alcance de todas estas medidas en la mejora de la vida cotidiana de los desplazados. Y también surge la cuestión de si, en comparación con su impacto, el establecimiento de la estrategia sectorial es rentable. ¿Se destinan los fondos a los costes administrativos antes que a los beneficiarios? En caso afirmativo, ¿cuáles son las ventajas de esta situación para la población destinataria? Los donantes deben seguir reclamando



un análisis de gastos detallado de los distintos clusters en 2008.

El enfoque sectorial utilizado en Pakistán tras el terremoto de 2005 recibió críticas diversas en cuanto a su eficacia y coherencia durante las etapas iniciales. Sin embargo, algunos clusters pudieron facilitar la llegada de la ayuda sobre el terreno. Una iniciativa especialmente útil, organizada por el cluster de protección, fue el Sistema Conjunto de Seguimiento de la Protección, que tiene como objeto hacer un seguimiento e informar de los incidentes relacionados con la protección en los campos de desplazados, así como de las lagunas en el acceso a los servicios y el cumplimiento de los derechos en las zonas de retorno. Aunque existían dificultades, se afirmó que el enfoque sectorial estaba construyendo con éxito un potente mecanismo de coordinación entre socios. Esto no sólo resultó útil para crear un espacio de debate sobre la cuestión de la protección, sino que también tuvo otros resultados positivos: tratamiento de temas importantes desde el punto de vista de la política, como el de la no posesión de tierras, los procedimientos operativos estándar para el cierre de campos, las enfermedades y discapacidades graves, los hogares dirigidos por una mujer y los huérfanos.

Quizá es demasiado pronto para juzgar si una mejor repuesta humanitaria puede traducirse en un impacto positivo en la vida de los desplazados internos. Varios informes indican que el éxito todavía depende en gran medida del liderazgo, tanto dentro de los grupos sectoriales como el ejercido por el coordinador humanitario. En 2006, OCAH dirigió una valoración del sistema de colaboración en los países piloto que produjo la Autoevaluación Temporal del IASC sobre la Aplicación del Enfoque

Sectorial sobre el Terreno⁵. Los estudios y talleres organizados en los cuatro países piloto que participaban en la estrategia sectorial analizaron principalmente sus aspectos procesales y obtuvieron escasas conclusiones sobre la influencia que ha tenido el proceso de reforma humanitaria, en cualquiera de sus partes, en la mejora concreta de la vida de los desplazados internos. Este hecho se reflejó en el informe, que reconoció que “todavía no está claro hasta qué punto un liderazgo y coordinación más efectivos gracias al enfoque de colaboración ha propiciado resultados positivos”.

Actualmente, se está realizando una evaluación externa, más completa, en dos fases y se espera su finalización para el primer trimestre de 2008. Parece que esta evaluación analizará con más detalle los resultados. Un aspecto fundamental de este análisis será desarrollar valores de referencia estándar mediante los cuales se pueda juzgar el rendimiento de forma general.

Anne Davies (anne.davies@undp.org) en la actualidad es Consejera de las Naciones Unidas en Maldivas para los desplazados internos y grupos vulnerables. Este artículo está escrito a título personal y no refleja necesariamente la opinión de las Naciones Unidas.

1. www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/07.pdf

2. www.humanitarianinfo.org/iasc

3. www.internal-displacement.org

4. Los Comités de Movimiento de la Población están constituidos por responsables locales, ONG y organismos de las Naciones Unidas y hacen un seguimiento del movimiento de la población en las zonas afectadas por la crisis. En Somalia, elaboran informes mensuales que ACNUR edita y publica. Tales informes ofrecen indicadores como los de respuesta al conflicto y gravedad del mismo, sequía u otras catástrofes, o movimientos de retorno espontáneos. En la República Democrática del Congo, estos comités se utilizan principalmente en el ámbito local, pero su información sigue siendo, en esencia, igual de útil.

5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents